MÉMOIRE

Communauté métropolitaine
de Montréal

Mémoire de la Communauté métropolitaine de Montréal sur le document de consultation « vers une stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires »

Septembre 2021

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Créée en 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) est un organisme de planification, de coordination et de financement qui regroupe 82 municipalités, soit 4 millions de personnes réparties sur un territoire de plus de 4 360 km^2.

La Communauté exerce des compétences stratégiques à l'échelle du Grand Montréal. Ses principaux champs d'intervention sont l'aménagement du territoire, le développement économique, le développement artistique ou culturel, le logement social, les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, le transport en commun et le réseau artériel métropolitain, la planification de la gestion des matières résiduelles, l'assainissement de l'atmosphère, l'assainissement des eaux. Elle intervient également dans la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts et produit des outils d'information en matière de géomatique.

Mission

Planifier, coordonner et financer les compétences stratégiques qui façonnent le territoire et le développement de la région.

Vision

Mettre le cap sur le monde et bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable.

Objectif

Rejoindre le peloton de tête des dix meilleures régions nord-américaines en développant des projets rassembleurs qui suscitent l'adhésion des élus, des citoyens et de la société civile.

TABLE DES MATIÈRES

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL 2

1- SOMMAIRE 4

2- MISE EN CONTEXTE 6

2.1 La démarche d'élaboration de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires 6

2.2 La planification métropolitaine – l'exemple de la Communauté métropolitaine de Montréal 7

2.3 L'étalement urbain dans le pourtour de la CMM 8

2.4 Évolution du cadre d'aménagement 12

3- UNE STRATÉGIE QUI S'APPUIE SUR L'EXPÉRIENCE DES COMPOSANTES TERRITORIALES 14

3.1 Axe gouvernance 14

3.2 Axe croissance urbaine 16

3.3 Axe milieux de vie 20

3.4 Axe ruralité 25

3.5 Axe finances et fiscalité 25

4- CONCLUSION 28

ANNEXE I – DISTRIBUTION DE LA POPULATION DES MUNICIPALITÉS DE LA CMM ET DU RESTE DU QUÉBEC 29

ANNEXE II – SOMMAIRE DU SUIVI DU PMAD (ÉDITION 2021) 30

1- SOMMAIRE

Le 27 janvier 2021, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation annonçait le lancement de la conversation nationale qui aboutira à une première Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (la Stratégie). Le développement de milieux de vie durables, de qualité et en santé sera au cœur de la Stratégie et des actions ciblées par celle-ci. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) contribue activement à la démarche, notamment par la tenue de webinaires dans le cadre de l'Agora métropolitaine 2021 et en participant à certaines étapes de la démarche comme les laboratoires d'innovation et la tournée des régions administratives.

La CMM salue la volonté du gouvernement de se doter d'une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires afin de mieux aménager le territoire et moderniser nos façons de faire. La Stratégie devra en effet prendre en compte les réalités territoriales toutefois, cette reconnaissance ne doit pas se faire au détriment de la vision 2042 mise de l'avant ni de l'atteinte des objectifs qui seront fixés. Elle ne doit pas avoir pour effet de créer des iniquités ni compromettre les efforts consentis sur un territoire.

Plus particulièrement, la CMM accueille favorablement la volonté gouvernementale d'endiguer l'étalement urbain et ses conséquences sur l'environnement et sur la qualité de vie des citoyens. Cet enjeu important est au cœur des préoccupations des élus de la CMM puisque les efforts consentis sur le territoire de la CMM avec la mise en œuvre de son PMAD sont menacés par l'étalement urbain observé dans son pourtour.

Ainsi, une attention particulière doit être portée à l'enjeu d'équité entre la CMM et sa zone d'influence, non seulement à l'égard des règles d'aménagement, mais aussi celles du financement du transport collectif. La croissance en territoire périmétropolitain engendre des coûts pour les municipalités de la CMM. L'utilisation des réseaux routiers municipaux et des réseaux de transport en commun de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) par les résidents de la périphérie leur procurait, en 2018, un avantage estimé à plus de 40 M$ au détriment des municipalités de la CMM[1]. La CMM propose de conclure des ententes aménagement-transport avec les villes/MRC de son pourtour afin de favoriser une densification intelligente qui permet la mise en place de transport collectif et actif tout en évitant les empiètements en zone agricole et dans les milieux naturels. Pour mener à terme ces ententes, la Communauté demande la collaboration du gouvernement et une prise en compte de cette approche dans la Stratégie.

La protection et la mise en valeur des milieux naturels constituent aussi un enjeu important. Malgré un bilan positif, la superficie de territoire protégé dans le Grand Montréal stagne à 10 % depuis plusieurs années. Le programme d'aide financière de la Trame verte et bleue contribue à accroître le nombre d'hectares protégés, mais des efforts additionnels sont donc requis pour atteindre l'objectif de 17 % de territoire protégé fixé par le PMAD à l'horizon 2031. Malgré une volonté de protection, les élus de la CMM se butent à des obstacles majeurs et manquent d'outils pour y faire face. Les contestations et les poursuites judiciaires et les prix exorbitants demandés par les promoteurs immobiliers en sont des exemples concrets. La CMM propose des modifications

[1] Les municipalités du territoire périmétropolitain, si elles contribuaient au financement de l'ARTM, devraient payer un montant en fonction de leur richesse foncière uniformisée (0,01 $/100 $) et contribuer au déficit net des modes lourds et du réseau de bus selon l'utilisation qu'en font leurs résidents. De plus, les automobilistes du territoire devraient défrayer le droit et la taxe d'immatriculation (30 $ et 50 $ respectivement) ainsi que la taxe sur l'essence (0,03 $/litre).

législatives à la *Loi sur l'expropriation* afin de permettre que l'indemnité d'expropriation soit calculée sur la base de la juste valeur marchande d'une propriété en tenant compte des contraintes réelles de son développement et de la réglementation en vigueur. Des travaux en ce sens sont déjà en cours au sein du gouvernement. Toutefois, la Communauté demande que la Stratégie prévoie une aide financière gouvernementale additionnelle pour accélérer la réalisation de projets d'acquisition de propriétés aux fins de protection et de mise en valeur.

Une cohérence entre les différents plans, politiques, stratégies et programmes du gouvernement est aussi attendue puisque ces outils ont une incidence sur l'aménagement du territoire et occasionnent parfois des dédoublements ce qui a pour conséquence de morceler l'action[2] à plusieurs niveaux au lieu de favoriser la collaboration entre les organismes. Certaines interventions gouvernementales récentes[3] ne se sont pas réalisées en cohérence avec les orientations gouvernementales en aménagement du territoire ni avec les outils de planifications en vigueur et approuvés par le MAMH. La Stratégie doit proposer les arrimages nécessaires entre l'ensemble de ses outils pour assurer une cohérence et une exemplarité des interventions de l'État.

Dans le cadre de la démarche d'élaboration de la Stratégie, la Communauté constate que l'échelle de planification métropolitaine est peu prise en compte. Il est utile de rappeler que les plans métropolitains sont des outils de planification du 21e siècle qui, dans une perspective de développement durable, définissent des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité de leur territoire. À eux seuls, les deux plans métropolitains d'aménagement et de développement permettent d'agir sur la qualité de vie de plus de 57 % de la population du Québec. La Communauté demande donc que tous les organismes qui représentent les échelles existantes de planification du territoire québécois, dont les communautés métropolitaines, soient reconnus à la Stratégie, et les orientations et les actions qui seront proposées contribuent à renforcer leur rôle respectif.

La Communauté s'attend aussi à une reconnaissance de son caractère distinct au sein du Québec. L'examen des municipalités du Québec par taille de population met en évidence les contrastes importants entre le niveau d'urbanisation et le type de municipalité que l'on retrouve dans la CMM comparativement au reste du Québec. Sur le territoire de la CMM, seulement 4 % de la population demeure dans une municipalité de moins de 10 000 habitants alors que c'est le cas de cas de 36 % de la population dans le reste du Québec. D'ailleurs, 40 % des municipalités de la CMM (33 des 82 municipalités) de la CMM regroupent moins de 10 000 habitants alors qu'ailleurs au Québec, cette proportion monte à 94 % (966 municipalités). L'annexe I présente plus en détail la distribution de la population et des municipalités de la CMM et du reste du Québec.

L'ensemble des commentaires et des attentes de la Communauté à l'égard de la future Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires selon les axes et les orientations préliminaires[4] mis de l'avant au document de consultation sont présentés à la section 3.

---

[2] C'est notamment le cas en ce qui a trait au programme sur les milieux de vie durables découlant de la politique de mobilité durable, qui n'a pas tenu compte du programme TOD de la CMM alors que le programme de la CMM répond aux objectifs poursuivis par la Politique de mobilité durable - 2030.

[3] Hôpital, école et station REM en zone agricole.

[4] Les orientations 3 et 4 du document de consultation concernant les milieux nordiques et les communautés méridionales ne font pas l'objet de commentaires.

2- MISE EN CONTEXTE

2.1 La démarche d'élaboration de la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires

Le 27 janvier 2021, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation annonçait le lancement d'une conversation nationale qui mènera à une première Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (la Stratégie)[5]. La Stratégie vise à guider les interventions et les investissements de l'État en faveur de milieux de vie de qualité, générateurs de sentiment d'appartenance et présentant les conditions nécessaires à un développement économique durable.

Cette démarche s'appuie sur une prémisse du Plan stratégique 2019-2023 du MAMH[6], qui estime que : « L'étalement urbain, notamment dans la région métropolitaine, ne cesse de prendre de l'ampleur ».

Les objectifs poursuivis par le gouvernement dans l'élaboration de la Stratégie sont :

- Inscrire le développement de milieux de vie durables, sains et de qualité au centre des interventions des acteurs concernés.
- Renforcer l'attractivité des territoires.
- Favoriser le respect et la mise en valeur des particularités des différents territoires.
- Répondre à une demande formulée par une grande diversité de groupes de la société civile.

Les travaux s'articulent donc autour des cinq axes suivants :

- Gouvernance;
- Croissance urbaine;
- Milieux de vie;
- Ruralité;
- Finances et fiscalité.

Les travaux d'élaboration de la Stratégie se déroulent sur une période de 15 mois et une publication de la Stratégie est prévue pour avril 2022. Le diagramme qui suit présente les grandes étapes.

[5] https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/urbanisme-amenagement-territoires

[6] Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Mise à jour 2021). Plan stratégique 2019-2023. 32 p.

Figure 1- Le déroulement des travaux d'élaboration de la Stratégie

Source : Gouvernement du Québec, 2021.

2.2 La planification métropolitaine – l'exemple de la Communauté métropolitaine de Montréal

Au printemps 2000, le gouvernement du Québec déposait son livre blanc sur la réorganisation municipale laquelle visait à changer les façons de faire afin de mieux servir les citoyens. La ministre des Affaires municipales de l'époque, madame Louise Harel, exprimait ainsi la situation au Québec :

> « *Le statu quo n'est plus acceptable. Il faut s'engager dans la voie du renforcement des pôles urbains sur tout le territoire du Québec. C'est une des clés incontournables de la création de la richesse et une condition de notre prospérité collective.*
>
> *Bien sûr, la manière d'y arriver devra différer selon les réalités du terrain. Il ne peut y avoir de mur-à-mur dans la façon de faire même si l'objectif commun est de mieux préparer nos institutions locales à faire face aux enjeux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de développement économique, d'équité fiscale et d'équité sociale.* »

À l'égard des régions métropolitaines, le gouvernement constatait que :

> « *C'est à l'échelle des régions métropolitaines de recensement (RMR) de Montréal, de Québec et de l'Outaouais que se posent de la façon la plus aiguë, les problèmes de la congestion des artères, des coûts de l'urbanisation, des conditions favorables à la prospérité économique, de l'équité du financement des grands équipements, de la responsabilité sociale face à la pauvreté en milieu urbain, de l'équilibre du développement* »

C'est dans ce contexte qu'a été créée la CMM et qu'elle s'est vu notamment confier une compétence en aménagement et développement du territoire.

Depuis sa création, la Communauté a fait la démonstration que la concertation à l'échelle supralocale, voire suprarégionale, a porté fruit. Elle a contribué à la reconnaissance du rôle des MRC dans le cadre du partage des compétences en aménagement du territoire[7] et a permis au Grand Montréal de se doter d'un premier outil de planification métropolitaine prenant en compte les défis du 21e siècle. Avec l'adoption et l'entrée en vigueur de son Plan métropolitain

[7] Cet important exercice de concertation a mené à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*. Le mémoire produit par la CMM dans le cadre de la consultation sur cette loi présente le consensus établi entre les élus du Grand Montréal.

d'aménagement et de développement 2011-2031 ainsi que ses différents outils[8] pour sa mise en œuvre, il a notamment été possible de :

- freiner l'étalement urbain sur son territoire en maintenant son périmètre métropolitain tel que défini en 2011;
- densifier et consolider l'urbanisation tout en l'arrimant avec le transport collectif et actif dans le respect des caractéristiques du milieu et selon les principes Transit-Oriented Development (TOD);
- protéger et mettre en valeur le territoire agricole et les milieux naturels;
- accroître la sécurité des personnes et des biens aux abords des cours d'eau de l'archipel du Grand Montréal.

Ce constat est appuyé par le monitoring effectué par la Communauté par l'entremise de l'Observatoire Grand Montréal. Selon le plus récent bilan du PMAD[9], les cibles 2031 que se sont données les élus sont, soit atteintes ou en voie de l'être. Par ailleurs, les élus ont reconnu l'importance de poursuivre les mesures de mise en œuvre du Plan métropolitain d'aménagement et de développement dans le cadre de son Plan d'action permettant ainsi d'accélérer la mise en œuvre d'initiatives de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques incluant la transition énergétique.

Ces engagements pris par les élus ont été réitérés dans le cadre des Webinaires de la 4e Agora métropolitaine en 2021. Ces Webinaires ont permis de mettre en lumière les bénéfices d'une action métropolitaine concertée, le chemin parcouru depuis l'adoption du PMAD ainsi que les défis des prochaines années, notamment en ce qui a trait à l'étalement urbain dans le pourtour de la CMM et le financement du transport collectif.

L'annexe II présente un résumé du bilan 2021 de la mise en œuvre du PMAD.

2.3 L'étalement urbain dans le pourtour de la CMM

L'action concertée de la CMM est toutefois menacée par l'absence de cohérence entre les règles applicables sur le territoire métropolitain et celles applicables à son pourtour, soit le territoire des MRC périmétropolitaines et ce, malgré une volonté exprimée en ce sens. Bien que l'orientation 10 de *l'Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*[10] en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement se traduise dans les schémas d'aménagement, force est de constater sa faible portée en matière de gestion de l'urbanisation et de frein à l'étalement urbain. Par cette orientation, le gouvernement considère que l'occupation du

[8] Programme d'aide financière pour les projets contribuant à la mise en place de la Trame verte et bleue sur le territoire métropolitain, Programme d'aide financière pour l'accessibilité aux rives et aux plans d'eau (Fonds bleu), Programme d'acquisition et de conservation d'espaces boisés, Programme d'aide financière Sentier cyclable et pédestre entre Oka et Mont-Saint-Hilaire, Programme d'aide financière à la conception de l'aménagement des aires TOD, Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole, Programme de développement des activités agricoles et du secteur bioalimentaire. Tous ces programmes, à l'exception du programme TOD, reçoivent un appui du gouvernement du Québec.

[9] Communauté métropolitaine de Montréal (2021). Cahiers métropolitains no. 9 - Suivi du PMAD édition 2021. 90 p.

[10] Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2011). Addenda modifiant les orientations gouvernementales en matière d'aménagement pour le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal en vue de l'élaboration d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement. 35 p.

territoire et l'aménagement qui doit précéder doivent se faire de façon durable afin d'en pérenniser les ressources. À cette fin, il considère que « *le contrôle de l'urbanisation qu'il entend exiger de la part de la CMM doit se traduire par des gestes complémentaires de même nature dans un souci d'alliance stratégique et durable.* » Cette exigence ne s'est pourtant pas traduite à la hauteur des attentes dans les SADR.

ORIENTATION 10
Dans une optique de complémentarité des planifications métropolitaine et périmétropolitaine, consolider le développement dans le principal pôle de services et d'équipements localisé sur le territoire de chacune des MRC périmétropolitaines.

Attentes

10.1 Consolider et réutiliser le tissu urbain existant en favorisant :

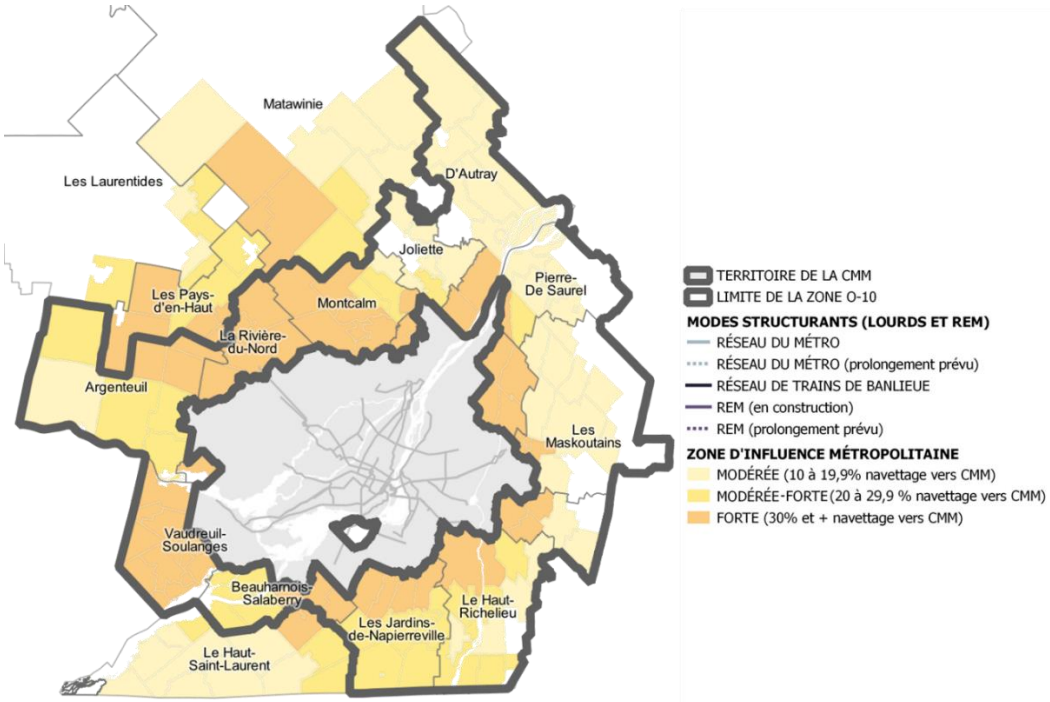
- l'optimisation des infrastructures et des équipements collectifs existants, principalement en termes d'alimentation en eau et en matière de transport en commun;
- le redéveloppement et la requalification des terrains;
- l'augmentation de la densité et de l'intensité de l'occupation du sol en fonction des caractéristiques du milieu.

10.2 Orienter le développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation en accordant la priorité à celui du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées.

10.3 À l'intérieur des aires d'affectation inscrites au schéma comprises dans le principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées, prévoir des mesures d'urbanisation qui assurent l'utilisation durable et continue du sol et la diversité des usages.

10.4 À l'extérieur du territoire du principal pôle de services et d'équipements des MRC concernées, orienter en priorité le développement urbain et consolider le tissu urbain existant dans les secteurs desservis en infrastructures d'alimentation en eau potable et par les réseaux de transport en commun.

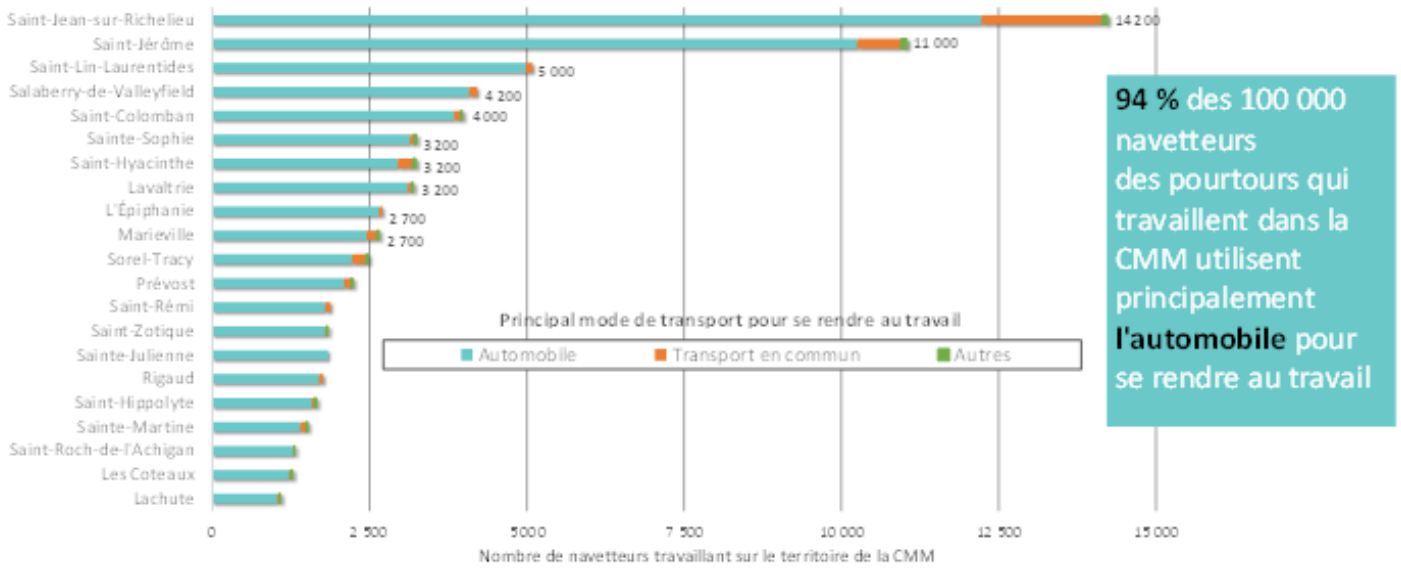
Figure 2- Le pourtour de la Communauté métropolitaine de Montréal



Source : Communauté métropolitaine de Montréal, 2021

Les gains réalisés grâce aux efforts consentis par les MRC et les municipalités de la CMM dans la mise en œuvre du PMAD pourraient toutefois s'avérer insuffisants sans la contribution des MRC et des municipalités situées au pourtour du Grand Montréal. Celles-ci sont, pour la plupart, caractérisées par une forte croissance démographique reposant sur la migration de ménages en provenance de la CMM et présentent une importante intégration socioéconomique avec le territoire métropolitain : le tiers (34 %) de la population active occupée des municipalités périmétropolitaines a un lieu de travail sur le territoire de la CMM. Le nombre de ces travailleurs s'élève à 100 000, dont 94 % utilisent presque exclusivement l'automobile comme mode de transport. Ceci stimule la construction de nouvelles routes, favorise l'augmentation du nombre d'automobiles en circulation, des distances parcourues et de la congestion routière sur le territoire métropolitain.

Figure 3 - Municipalités des pourtours de la CMM présentant le plus grand nombre de navetteurs ayant un lieu de travail habituel sur le territoire de la CMM, 2016



Source : Statistique Canada, Recensement 2006 et 2016, *compilation spéciale*. Traitement : CMM, 2021.

Le défi posé par l'étalement urbain au-delà des limites de la CMM pourrait avoir été accentué par l'actuelle pandémie. Bien qu'il soit peu probable que la croissance de la pratique du télétravail dans les prochaines années engendre un exode important des ménages du Grand Montréal vers sa périphérie, les données de croissance démographique, de migration interne ainsi que certains signaux du marché résidentiel montrent que l'étalement urbain périmétropolitain a pris de l'ampleur au cours des dernières années et que la pandémie pourrait l'avoir amplifié. Les modifications apportées récemment aux schémas d'aménagement et de développement de certaines MRC périmétropolitaines, qui sont contraires au principe de consolidation des zones urbaines, semblent démontrer que les orientations gouvernementales en matière d'aménagement ne sont pas appliquées avec autant de rigueur dans ces MRC qu'elles le sont sur le territoire de la CMM.

La consultation pour la Stratégie s'appuie sur une prémisse du Plan stratégique 2019-2023 du MAMH, qui estime que : « *L'étalement urbain, notamment dans la région métropolitaine, ne cesse de prendre de l'ampleur* »[11]. Pour faire ce constat, le MAMH se réfère à d'anciennes données qui ne tiennent pas compte des effets engendrés par l'entrée en vigueur du PMAD, de 2012 à 2021. Ce mémoire démontrera à l'aide de données probantes qu'on ne peut plus parler d'étalement dans la CMM, mais bel et bien de densification. L'Observatoire Grand Montréal collige les données en question pour le monitoring de la mise en œuvre du PMAD. Il est primordial que le MAMH puisse obtenir les informations à jour afin d'intervenir correctement pour freiner l'étalement urbain, tel qu'il souhaite le faire. Les données probantes au niveau des typologies d'habitations mises en chantier

[11] Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Mise à jour 2021). Plan stratégique 2019-2023. 32 p.

dans la CMM et au niveau du navettage en provenance de l'extérieur de la CMM nous démontrent que le phénomène de l'étalement réside désormais dans le pourtour métropolitain.

Encore une fois, les données concernant le navettage confirment qu'on ne peut parler d'une croissance démographique engendrée par un développement régional, mais que c'est bien l'interdépendance avec la région métropolitaine qui alimentera cette croissance. Ainsi, pour le respect des objectifs, dont ceux liés au contrôle de l'étalement urbain, il devient essentiel que la couronne périmétropolitaine soit régie par des règles de développement cohérentes avec celles appliquées sur le territoire de la CMM.

2.4 Évolution du cadre d'aménagement

La législation et les politiques

Depuis les années 1970, il y a eu une évolution importante de la démarche législative en aménagement du territoire au fil des années. Cette évolution devient évidente lorsqu'on considère l'entrée en vigueur successive des lois suivantes :

- La *Loi sur la protection et la mise en valeur du territoire agricole* (1978)
- La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (1979)
- La *Loi sur les communautés métropolitaines* (2000, 2010)
- La *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* (2011)
- La *Loi accordant le statut de capitale nationale à la ville de Québec* 2016
- La *Loi visant principalement à reconnaitre que les municipalités sont les gouvernements de proximité* … (2017)
- La *Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la ville de Montréal, métropole du Québec* (2017)

En 2010-2011, il y a eu des efforts considérables déployés pour l'élaboration de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire et de l'urbanisme* (LADTU), qui devait remplacer la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Le projet de loi 47, relatif à la LADTU, a été présenté le 8 décembre 2011 et a fait l'objet de consultations particulières par le biais de la Commission de l'aménagement du territoire du 28 au 31 août 2012. Les principes inscrits à la LADTU demeurent pertinents, et sont même alignés avec les orientations de la Stratégie :

1° d'assurer des opportunités adéquates de développement économique afin d'améliorer la qualité de vie et d'accroître la prospérité;

2° de contribuer aux efforts en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique;

3° d'assurer une répartition optimale des espaces urbains et de ceux à urbaniser;

4° de soutenir des modes d'urbanisation qui contribuent à modifier les habitudes de déplacement de même que d'assurer l'efficacité des systèmes de transport;

5° d'assurer la protection, la mise en valeur et la pérennité du territoire et des activités agricoles et l'utilisation prioritaire de ce territoire à des fins agricoles;

6° de prévenir et de diminuer les dangers, les risques ou les nuisances susceptibles d'affecter la santé et la sécurité;

7° de contribuer à la conservation, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, des sites et des immeubles historiques et patrimoniaux et des paysages;

8° de contribuer à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles telles que l'eau et la forêt et de favoriser le maintien de la biodiversité.

En 2010, comme mentionné précédemment, le gouvernement du Québec a reconnu le partage des compétences proposé par la CMM et a sanctionné la *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*.

Au niveau des stratégies et politiques visant ou affectant l'aménagement du territoire, des travaux importants ont été complétés ou sont en cours de réalisation :

- Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2018-2022)
- Plan pour une économie verte 2030
- Politique de mobilité durable 2030
- Cadre d'intervention pour l'accompagnement des MRC en aménagement du territoire

À cela, s'ajoutent les travaux en cours pour la Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (2022).

Les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire

Comme requis par la loi, divers outils de planification du territoire doivent être conformes aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT) afin de pouvoir entrer en vigueur. Pour traiter du cadre spécifique de l'aménagement du territoire, on ne peut faire abstraction des OGAT.

Plusieurs orientations gouvernementales ont été successivement déployées par le gouvernement pour guider l'élaboration, la modification ou la révision des schémas d'aménagement et des Plans métropolitains d'aménagement et de développement. De nouvelles orientations gouvernementales étaient en cours d'élaboration depuis de nombreuses années, mais celles-ci n'ont jamais vu le jour jusqu'à maintenant.

Ainsi, depuis plus de quinze ans, seuls les addendas pour les communautés métropolitaines ainsi que ceux relatifs aux éoliennes, aux contraintes relatives aux glissements de terrains et à la cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire ont été mis de l'avant, et depuis cinq ans, aucune nouvelle orientation gouvernementale n'a été définie par le gouvernement. À l'exception des communautés métropolitaines, l'analyse de conformité actuelle des outils de planification par le gouvernement se base toujours essentiellement sur des orientations qui datent de près de trente ans, à quelques nuances près.

3- DES COMPOSANTES TERRITORIALES

La Stratégie doit s'appuyer sur l'expérience des composantes territoriales du Québec et, plus particulièrement, celle des communautés métropolitaines qui sont les seules assujetties à des obligations de prise en compte des enjeux de développement durable du 21e siècle, de densification et d'optimisation de l'urbanisation, de détermination d'objectifs (cibles) et d'en faire le suivi assidu.

Les commentaires et attentes qui suivent s'appuient sur l'expérience de la CMM en matière d'aménagement et de développement du territoire et les résultats observés de la mise en œuvre de son PMAD. Ils sont formulés selon les axes et les orientations préliminaires mis de l'avant dans le document de consultation de la Stratégie qui concernent le territoire du Grand Montréal. L'intention de la CMM est de contribuer à l'élaboration de la Stratégie en mettant en lumière l'expertise développée au cours des 20 dernières années afin de s'assurer que les jalons franchis et les réalisations concrètes au sein du Grand Montréal ne soient laissés de côté.

3.1 Axe gouvernance

Orientation 1 - Un cadre d'aménagement du territoire renouvelé pour des collectivités durables

Le PMAD se réclame d'un développement durable et ses orientations, par ses objectifs et critères qui permettent de répondre à l'urgence climatique, en mettant de l'avant la protection des milieux naturels et agricoles ainsi qu'en priorisant les modes d'occupation du territoire et de déplacements de moindre impact sur l'environnement. Il est un document fédérateur et un important incitatif à la concertation à l'échelle métropolitaine. Il valorise le rôle de planificateur des municipalités régionales et locales en reconnaissant et en soutenant leur expertise de même qu'en favorisant la mise en commun des ressources à différentes échelles sur le territoire métropolitain.

La mise en œuvre du PMAD repose également sur une approche collaborative avec les municipalités, les MRC et les agglomérations du territoire, le gouvernement, la société civile et les citoyens. Dans le cadre de la mise en œuvre du PMAD, la CMM joue un rôle important dans l'arbitrage des enjeux supralocaux et métropolitains.

Le gouvernement doit réaffirmer ses choix et sa vision en matière d'aménagement et réaffirmer sa volonté d'infléchir certaines tendances lourdes par une meilleure gestion de l'urbanisation. Ces choix ne concernent pas seulement le territoire métropolitain, le gouvernement s'engageant à harmoniser les règles applicables à la région métropolitaine et aux MRC périphériques.

À l'instar de la CMM, qui produit des données à l'échelle métropolitaine avec son Observatoire Grand Montréal, il est nécessaire que le MAMH se dote également de données similaires afin que la Stratégie repose sur une analyse fine du territoire et permette, notamment, de documenter l'enjeu de l'étalement urbain tel qu'identifié dans sa planification stratégique 2019-2023.

Le portrait institutionnel de l'aménagement au Québec présenté dans le cadre de la grande conversation et des laboratoires d'innovation est incomplet. Il ne fait pas état des lois récentes et des éléments nouveaux qui ont été introduits dans l'environnement législatif de l'aménagement, mais aussi au sein des autres ministères.

Il est par ailleurs essentiel d'avoir une compréhension commune des concepts mis de l'avant. Les documents de référence font état des particularités des territoires, mais ne s'attardent pas sur la composition des territoires, leurs fonctions et leurs différences. Ainsi, les concepts comme la ruralité, la croissance urbaine et le développement local, régional ou métropolitain demeurent indéfinis. Or, on ne peut avancer vers une stratégie sans une compréhension commune de ces concepts.

La Stratégie doit

Reposer sur un portrait institutionnel complet, une compréhension commune des concepts mis de l'avant et une analyse fine et à jour du territoire, incluant celui des communautés métropolitaines qui accueillent plus de 57 % de la population québécoise.

Orientation 2 - Un État dont l'exemplarité et la cohérence participent à l'aménagement responsable des territoires

Le succès du modèle de la CMM repose sur un respect des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. La situation est autre dans le pourtour de la CMM et il est nécessaire d'assurer une application plus cohérente et rigoureuse de l'orientation 10 concernant une meilleure complémentarité entre l'aménagement de ce territoire périmétropolitain et celui de la CMM.

C'est en appliquant rigoureusement cette orientation gouvernementale que l'ensemble des MRC et des municipalités des territoires métropolitain et périmétropolitain assureront un aménagement et un développement véritablement durables et équitables de nos territoires. La CMM mise sur le leadership du MAMH au sein du gouvernement, notamment du Secrétariat à la région métropolitaine pour assurer l'exemplarité de l'État.

L'exemplarité de l'État doit aussi se manifester dans un meilleur respect de l'ensemble de ses orientations gouvernementales, lorsqu'on considère les particularités des différents territoires et une application rigoureuse, cohérente et équitable de celles-ci. Elle passe aussi par une compréhension commune des concepts et des termes utilisés. À titre d'exemple, le développement diffus d'un territoire compris dans la zone d'influence métropolitaine ne peut être qualifié de simple développement régional légitime.

Finalement, l'État doit être exemplaire dans ses choix de localisation de ses services, de ses équipements et de ses infrastructures afin que ceux-ci soutiennent à la fois ses orientations, mais aussi les choix d'aménagement inscrits dans les plans d'aménagement et de développement qu'il a approuvés. Au cours des dernières années, nous observons que certains choix de localisation du gouvernement pour l'implantation d'équipements structurants sur le territoire métropolitain ne se sont pas faits en cohérence avec les OGAT ni avec le PMAD et portent atteinte au territoire agricole.

La Stratégie doit

Prévoir un mécanisme pour assurer une application rigoureuse, cohérente et équitable des orientations gouvernementales.

Prévoir des critères de localisation de ses équipements et infrastructures cohérents avec les orientations gouvernementales et la vision 2042 mise de l'avant.

3.2 Axe croissance urbaine

Orientation 5 - Une répartition compacte de la croissance urbaine qui soutient la compétitivité du Québec, protège les milieux non artificialisés et endigue l'étalement urbain

Avec le PMAD, la CMM a réussi à freiner l'étalement urbain sur son territoire en se dotant de mesures pour consolider son périmètre métropolitain, densifier le développement résidentiel et favoriser le transport collectif tout en protégeant le territoire agricole et les milieux naturels.

Par contraste, pour le territoire constituant le pourtour de la CMM, les règles sont différentes et ont pour effet de favoriser une urbanisation diffuse et donc l'étalement urbain. La complémentarité entre les règles en matière d'aménagement dans la CMM et celles en vigueur dans les secteurs périmétropolitains sera cruciale pour lutter efficacement à l'avenir contre l'étalement urbain. Elle est par ailleurs nécessaire pour répondre à la volonté exprimée par le gouvernement dans les OGAT adressées à la CMM d'assurer l'harmonisation interrégionale des interventions de la CMM, des régions et des MRC voisines dans un esprit de réciprocité et d'alliance stratégique.

La CMM a d'ailleurs mis de l'avant une piste de solution pour endiguer l'étalement urbain en procédant par la conclusion d'ententes de planification intégrée de l'aménagement et du transport avec le pourtour. Cette approche collaborative est considérée comme prometteuse pour assurer une meilleure équité fiscale entre les contribuables du territoire de la CMM et ceux du pourtour en matière d'aménagement et de financement.

Le rapport sur les limites administratives du territoire de la CMM[12] présente plus en détail un état de la situation ainsi que la solution proposée d'ententes aménagement et transport avec les villes et les MRC du pourtour de la CMM.

La Stratégie doit

Proposer et appuyer des solutions concrètes à l'enjeu que pose l'étalement urbain au pourtour de la CMM. À ce jour, la CMM a mis de l'avant les solutions suivantes :

- **La conclusion d'ententes aménagement-transport entre la CMM et son pourtour comme alternative à la modification de ses limites administratives;**
- **La révision de la procédure de conformité des schémas d'aménagement dans le pourtour de la CMM en optant par exemple, pour une approche de double conformité dans l'évaluation de la cohérence des planifications des schémas d'aménagement et de développement des MRC périmétropolitaines avec celle du Plan métropolitain d'aménagement et de développement.**

[12] Communauté métropolitaine de Montréal (2020). La CMM et les MRC périmétropolitaines – Statu quo pour les limites du territoire et proposition d'ententes pluriannuelles pour le transport collectif. 26 p.

La protection et la mise en valeur des milieux naturels et agricoles

La zone agricole du territoire métropolitain occupe 58 % de la superficie terrestre de la CMM et ces terres sont parmi les meilleures au Québec. Par ailleurs, l'agriculture présente sur le territoire métropolitain s'inscrit dans le concept de l'agriculture périurbaine.

La CMM reconnaît l'importance de cet atout dans son PMAD et s'est dotée d'objectifs qui visent à favoriser une occupation optimale de la zone agricole en augmentant la superficie en culture et à délimiter son territoire d'urbanisation selon un aménagement durable. Pour atteindre ces objectifs, la CMM, avec la participation du MAPAQ et du MAMH, a appuyé financièrement la réalisation du plan de développement de la zone agricole (PDZA) de chacune des 14 MRC et agglomérations de son territoire et a mis en place un programme d'aide financière pour la remise en culture de terres en friche[13]. Plus récemment la CMM s'est dotée d'un Plan métropolitain de développement de la zone agricole[14] lequel vise à favoriser la synergie et le développement des secteurs de la production, de la transformation et de la distribution bioalimentaires dans l'ensemble de la région à travers plusieurs nouvelles stratégies et actions cohérentes et complémentaires aux outils déjà existants. Il prend notamment en compte le développement du potentiel des activités bioalimentaires métropolitaines tout en misant sur la valorisation de la production locale pour la consommation locale.

Au-delà de la fonction nourricière de l'agriculture, les autres fonctions économiques, sociales et environnementales de celle-ci sont souvent méconnues et peu valorisées. On voit désormais la zone agricole comme la composante principale du système alimentaire et non plus qu'une simple zone de production. Elle assure la sécurité alimentaire des consommateurs des endroits plus densément peuplés, participe au développement économique des municipalités et constitue une composante identitaire du paysage. En contexte métropolitain, on voit cette zone agricole comme un endroit qui sert également à l'industrie alimentaire. Cette valorisation de la zone agricole est toutefois encore confrontée aux pressions de l'urbanisation.

Comme l'indiquait le rapport Ouimet[15], produit dans le sillage du Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) en matière de protection du territoire agricole, il faut cesser les traitements au cas par cas des demandes d'exclusions de la zone agricole et plutôt avoir une vision globale et cohérente du développement urbain dont à l'échelle métropolitaine.

Il faut passer du discours d'expansion urbaine à un discours de consolidation urbaine dans les orientations gouvernementales d'aménagement du territoire (redéveloppement, requalification, revitalisation).

Au cours des dernières années, la construction de certains équipements publics structurants dans la CMM s'est réalisée en territoire agricole et non à l'intérieur du périmètre métropolitain comme il se devait. Le gouvernement et ses mandataires doivent adhérer au discours de consolidation

---

[13] https://cmm.qc.ca/programmes/programme-de-remise-en-culture-de-friches-agricoles-sur-le-territoire-de-la-communaute-metropolitaine-de-montreal/

[14] Communauté métropolitaine de Montréal (2020). Plan métropolitain de développement agricole 2020-2025. 146 p.

[15] Bernard Ouimet (2009). Protection du territoire agricole et développement régional – Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés. 32 p.

urbaine dans le cadre de leurs interventions et ainsi revoir les critères de localisation pour ses services, équipements et infrastructures ainsi que travailler en amont avec les partenaires municipaux (villes, MRC, communautés métropolitaines) dans la détermination de la localisation optimale. Il en va de l'exemplarité de l'État.

La protection des milieux naturels est abordée dans le cadre de l'axe milieux de vie.

La Stratégie doit

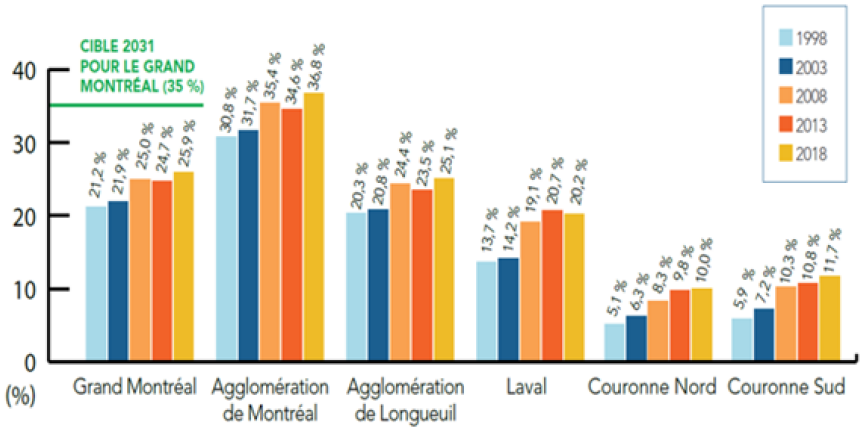
Reconnaître l'importance du territoire agricole dans l'atteinte d'une plus grande autonomie alimentaire et en assurer sa protection et sa mise en valeur. Cette reconnaissance implique :

- **De revoir les critères de localisation de ses équipements et ses infrastructures au profit de leur implantation à l'intérieur des périmètres d'urbanisation existants sans empiéter sur les milieux naturels.**
- **Un soutien financier d'initiatives de mise en valeur comme la remise en culture de terres en friche.**
- **De réviser les orientations gouvernementales en aménagement du territoire afin que celles-ci soient cohérentes avec un objectif de protection et de mise en valeur du territoire agricole.**

Orientation 6 - Une planification intégrée de l'aménagement du territoire et des transports favorisant la mobilité durable

La gestion de l'urbanisation inscrite au PMAD repose sur une planification intégrée de l'aménagement et des transports. Un des paris du PMAD est d'ailleurs l'aménagement de milieux de vie durables axés sur le transport collectif et actif. Cette approche de densification intelligente donne d'ailleurs de bons résultats. Elle constitue une piste de solution pour endiguer l'étalement urbain observé dans le pourtour. C'est dans cet esprit que la CMM propose, en réponse à l'enjeu de l'étalement urbain observé au pourtour de la CMM, de conclure des ententes aménagement-transport avec les MRC et les municipalités du pourtour. Cette approche collaborative est considérée prometteuse pour assurer une meilleure équité fiscale entre les contribuables du territoire de la CMM et ceux du pourtour en matière d'aménagement et de financement.

Figure 7 - Part modale du transport en commun pour les déplacements motorisés, en période de pointe AM (6h à 9h), 1998-2018



Source : Enquêtes O-D 1998 à 2018. Traitement : CMM, 2020

Sur le territoire de la CMM plusieurs acteurs jouent un rôle important en matière de transport et plus particulièrement en transport collectif. Il importe d'assurer une cohésion et un arrimage entre les diverses planifications que sont le Plan de mobilité durable avec l'éventuel Plan stratégique de développement du transport collectif de l'ARTM et avec le PMAD de la CMM. À cet égard, des lacunes sont observées. Le MTQ planifie ses projets routiers et même son Réseau métropolitain de voies réservées (RMVR) sans toujours s'appuyer sur les outils de planification des territoires visés. D'autre part, le choix des projets confiés à CDPQ Infra ne tient généralement pas compte des orientations et des objectifs en cette matière. Cette situation devrait être corrigée afin de favoriser l'arrimage transport et aménagement du territoire. Pour la cohérence des interventions, les projets choisis et les priorités d'intervention devraient tenir compte du PMAD et éventuellement du Plan stratégique de développement du transport collectif (PSDTC) de l'ARTM.

L'impact des secteurs périmétropolitains sur les réseaux de transport dans la CMM doit aussi être pris en compte par la Stratégie car les effets de débordements occasionnés ont une incidence sur l'utilisation des routes, du transport collectif et leur financement.

La Stratégie doit

Soutenir une planification intégrée de l'aménagement et du transport et, plus spécifiquement, l'aménagement d'aires TOD.

Prendre en compte les enjeux de transport du territoire de la CMM avec son pourtour.

3.3 Axe milieux de vie

Orientation 7 - Des milieux de vie complets conçus de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature

Le PMAD repose sur une planification où l'aménagement de milieux de vie complets est conçu de manière à donner accès à tous les services du quotidien et à la nature. La densification intelligente du territoire, telle que visée par le PMAD, favorise la mixité sociale et fonctionnelle, le verdissement et le transport actif et collectif. Cette orientation conserve sa pertinence dans un contexte plus large de lutte et d'adaptation aux changements climatiques.

Les aires TOD

Les aires TOD (Transit-Oriented Development) se veulent des milieux de vie durables et complets. Leur aménagement pose des défis notamment en matière de planification, d'acceptabilité sociale, d'interventions structurantes pour créer un effet de levier au développement et d'inclusion sociale. Si la densification est bien engagée à l'échelle de la région métropolitaine, il y a encore de la sensibilisation à faire pour expliquer à la population les fondements de la densification intelligente.

Afin de relever ces défis, la Communauté s'est dotée du Programme d'aide financière à la conception de l'aménagement des aires TOD. Financé en totalité par la Communauté, ce programme constitue un outil indispensable dans la mise en œuvre de son objectif d'orienter 60 % de la croissance des ménages au sein d'aires TOD. Depuis sa mise en place, la CMM sollicite une participation financière du gouvernement à ce programme, mais sans succès.

Dans un contexte d'urgence climatique et de crise sanitaire, l'aménagement de milieux de vie durables et inclusifs doit s'accélérer. Un appel est fait à un engagement soutenu du gouvernement du Québec notamment, à la stratégie TOD déployée par la CMM et son programme d'aide financière.

La protection des milieux naturels

La protection et la conservation des milieux naturels sont un autre enjeu fondamental pour l'aménagement de milieux de vie de qualité.

La CMM en a fait un objectif phare dès ses tout débuts, proposant notamment la création de la Trame verte et bleue qui permet de mettre en valeur les milieux naturels de la région et d'en améliorer l'accès, tout en contribuant aux objectifs de protection du PMAD. Malgré les efforts consentis, la protection des milieux naturels demeure un défi de taille qui interpelle l'ensemble des acteurs. Un soutien financier à la hauteur des objectifs fixés pour l'acquisition ainsi que la mise en valeur de ces territoires, comme le Programme d'aide financière pour les projets contribuant à la mise en place de la Trame verte et bleue sur le territoire métropolitain[16], de même que la révision des règles d'expropriation en faveur de la méthode de la juste valeur marchande sont des outils incontournables dans l'atteinte des objectifs fixés.

L'accès au logement

La CMM, comme plusieurs régions au Québec, vit actuellement une crise du logement social et abordable[17]. Les taux d'inoccupation des logements locatifs sont très bas actuellement, en particulier pour les logements de moins de 925 $ par mois. Dans cette catégorie, les taux d'inoccupation sont largement inférieurs au taux d'équilibre reconnu d'environ 3 %, se situant en dessous de 2 % dans l'agglomération de Montréal et en dessous de 1 % dans les quatre autres secteurs (agglomération de Longueuil, Laval, couronne Nord et couronne Sud).

Le loyer moyen dans le Grand Montréal a augmenté de 4,2 % entre l'automne 2019 et l'automne 2020, un sommet inégalé depuis 2003. En outre, le fossé s'est fortement creusé au cours de cette période entre le coût des logements déjà loués et ceux qui sont inoccupés, ce qui aura de graves impacts pour certains locataires du Grand Montréal.

Alors que les besoins se font grandement sentir dans la région métropolitaine, le nombre de nouveaux logements sociaux et communautaires demeure faible. Malgré le boom de la construction de logements locatifs privés des dernières années, les logements sociaux et communautaires ne représentent qu'une faible proportion de ces nouveaux logements locatifs mis en chantier entre 2017 et 2020, soit 7,3 %. Par ailleurs, aucun logement HLM n'a été construit depuis 1994 en raison de désengagement du gouvernement du Canada, et plusieurs d'entre eux sont en très mauvais état.

L'offre n'est pas à la hauteur des besoins, alors que la région compte 213 000 ménages locataires – soit environ 1/3 de tous les ménages locataires du Grand Montréal – à faible revenu, qui éprouvent des difficultés financières à se loger et donc y consacrer 30 % et plus de leur revenu brut). Le loyer mensuel moyen des logements inoccupés étant de 1 198 $, un ménage doit gagner au moins 56 400 $ par année pour rester en deçà de ce pourcentage.

---

[16] Au printemps 2020, le gouvernement du Québec et la CMM se sont engagés à poursuivre le développement de la Trame verte et bleue du Grand Montréal dans le cadre d'une deuxième entente de partenariat qui prévoit des investissements d'au moins 150 M$ assumés à parts égales par le gouvernement, la CMM et les organismes municipaux participants.

[17] https://cmm.qc.ca/grands-enjeux/crise-du-logement-social-et-abordable/

Les conséquences sont multiples et insidieuses, puisqu'elles contribuent à accroître les inégalités sociales dans le Grand Montréal, avec des conséquences sur l'alimentation, l'éducation, la santé et l'inclusion sociale. Le sous-financement du logement social et communautaire nuit au développement économique de la région. Il a aussi souvent été démontré que ces investissements en logement social et communautaire permettent de réaliser des économies très importantes en matière de soins de santé, de services sociaux et d'actions face à l'itinérance.

La CMM demeure proactive face à cette situation. Elle a d'ailleurs récemment publié un guide sur l'inclusion[18] à l'intention des municipalités, mais un soutien gouvernemental accru doit également être au rendez-vous. Un milieu de vie ne peut réellement être considéré comme étant complet s'il ne favorise pas la mixité socioéconomique.

Pour assurer l'accessibilité au logement, la CMM a également formulé des demandes au gouvernement pour y parvenir soit :

- La mise en place d'un chantier québécois pluriannuel pour réhabiliter et construire des logements sociaux, communautaires et privés abordables qui permettra d'augmenter l'offre;
- Un meilleur encadrement du marché locatif privé;
- Une révision des paramètres et le refinancement du programme AccèsLogis;
- La mise en place de mesures innovantes pour stimuler la construction et la rénovation de logements abordables sur le marché privé et communautaire partout sur le territoire métropolitain, en garantissant leur abordabilité à long terme;
- L'adoption par les municipalités d'un règlement d'inclusion afin d'encadrer la réalisation de nouveaux projets résidentiels et ainsi d'améliorer l'offre de logements sociaux, abordables ou familiaux sur leur territoire.

La Stratégie doit

Proposer des outils, notamment financiers et législatifs, qui permettront de soutenir l'émergence de milieux de vie complets comme les aires TOD de la CMM et, plus particulièrement, en matière d'accessibilité au logement social, d'une mobilité durable et de protection et de mise en valeur de milieux naturels et agricoles.

Orientation 8 - Des collectivités qui misent sur leur dynamisme et leur plein développement

Le PMAD, dans une perspective de développement durable, définit des orientations, des objectifs et des critères aux fins d'assurer la compétitivité et l'attractivité du territoire de la CMM.

Le dynamisme des collectivités regroupées au sein de la CMM est parfois contraint par les limites administratives existantes. Le territoire métropolitain, qui compte 82 municipalités de taille différente ainsi que 14 MRC et agglomérations (dont six comprises partiellement), est également divisé en cinq secteurs géographiques qui recoupent en tout ou en partie les limites de cinq régions

[18] Communauté métropolitaine de Montréal (2020). Pour une municipalité inclusive – guide d'élaboration d'un règlement municipal visant à améliorer l'offre de logement social, abordable ou familial. 34 p.

administratives. Ces limites administratives, qui ne coïncident pas parfaitement au territoire de la CMM, compliquent donc la coordination des interventions publiques à l'échelle du Grand Montréal.

Une révision des limites administratives de la CMM, minimalement pour reconnaître les cinq secteurs géographiques qui forment la CMM, pourrait être souhaitable pour une meilleure coordination des interventions gouvernementales si on ne peut y parvenir par d'autres moyens.

La CMM a par ailleurs entrepris des travaux pour la réalisation du Plan métropolitain de développement économique (PMDE) 2022-2031. Les défis auxquels fait face une région métropolitaine qui désire croître et être compétitive sont à la fois nombreux et exigeants. Ils dépassent les limites et les champs de compétences de chacune des municipalités qui forment son territoire. Par leur ampleur, ils incitent au regroupement des forces et à la cohérence des interventions. La prochaine mouture du plan, toujours en complémentarité au PMAD, permettra de mieux cibler les enjeux et les défis économiques qui marqueront le Grand Montréal dans les prochaines années, de même que les moyens de les relever pour améliorer la productivité et favoriser la compétitivité de la région.

La Stratégie doit

Être au service de la compétitivité et de l'attractivité de la région métropolitaine, qui contribue au rayonnement du Québec entier à l'international.

Assurer que les limites administratives actuelles ne compromettent pas une coordination optimale des interventions publiques à l'échelle du Grand Montréal.

Orientation 9 - Des aménagements favorables à la santé et à la sécurité qui contribuent à former des communautés durables et résilientes

Les choix d'aménagement préconisés par le PMAD contribuent également à assurer la transition écologique pour une région métropolitaine plus résiliente face aux changements climatiques anticipés. La transition écologique, faut-il le rappeler, se joue sur deux fronts : en réduisant les émissions de GES et en s'adaptant aux changements climatiques anticipés. Plusieurs travaux, plans, programmes et projets mis de l'avant par la Communauté participent par ailleurs à l'atteinte de ces deux grands objectifs.
La crise liée à la pandémie de la COVID-19, malgré ses impacts évidents, est venue confirmer la pertinence des choix d'aménagement préconisés par le PMAD. L'importance de la qualité des milieux de vie afin de favoriser la résilience a été mise en évidence. La possibilité d'avoir facilement accès à des espaces verts, à des infrastructures facilitant les déplacements actifs et à des logements de qualité et de taille convenables s'est ainsi avérée primordiale pour assurer cette qualité de vie.

La résilience du territoire s'insère également dans la vision de la CMM pour assurer une meilleure gestion des risques d'inondation. En favorisant la protection des milieux naturels, la renaturalisation, la reconversion ou l'aménagement durable, la CMM contribue à accroître la résilience du territoire.

L'approche de gestion des inondations par le risque implique la prise en compte de tous les facteurs influençant le niveau de risque, et non seulement la probabilité d'occurrence d'une crue. La caractérisation de ces facteurs est ainsi nécessaire pour mesurer le niveau de risque et déterminer les options qui permettraient de le réduire. C'est une telle approche par le risque que la CMM veut implanter sur l'ensemble de son territoire.

Dans le contexte de la crise sanitaire vécue ces derniers mois, la commission de l'aménagement de la CMM s'est penchée sur les enjeux d'aménagement que soulève une pandémie[19]. Dans le cadre de son mandat, la commission a produit un portrait des enjeux soulevés par l'application des mesures sociosanitaires concernant l'aménagement des milieux de vie et des infrastructures urbaines. Après avoir consulté l'ensemble des partenaires, la commission a proposé des orientations et des objectifs favorisant un aménagement mieux adapté pour faire face aux menaces de l'équilibre sanitaire, incluant la conception et l'utilisation de l'espace public, la mobilité active, l'accès à la nature et maints autres aspects de l'occupation du territoire. Parmi ses conclusions, la commission constate que le cadre légal et les outils de planification prennent peu en compte les enjeux liés à une crise sanitaire et ne présentent pas l'agilité nécessaire pour répondre rapidement en situation de crise.

Par ailleurs la commission de l'environnement s'est penchée sur l'urgence climatique pour proposer des mesures visant à réduire les émissions de GES et à adapter le territoire métropolitain aux changements climatiques afin de répondre aux préoccupations croissantes des citoyens[20]. Ses travaux l'ont notamment amené à conclure qu'il était nécessaire :

- de poursuivre les travaux visant à augmenter la résilience face aux inondations et s'assurer que les cartes de zones inondables de l'ensemble des cours d'eau métropolitains soient mises à jour;

- de déminéraliser et de verdir pour lutter contre les îlots de chaleur et assurer une meilleure gestion des eaux pluviales.

La Stratégie doit

Adapter les pratiques d'aménagement aux enjeux de santé publique.

Prévoir une approche par le risque pour l'aménagement des territoires à risque d'inondation et tenir compte des travaux réalisés par la Communauté visant à augmenter la résilience face aux inondations, dont la mise à jour des cartes de zones inondables.

[19] Communauté métropolitaine de Montréal (2021). Rapport de la commission de l'aménagement - Aménagement du territoire et enjeux de santé publique dans un contexte d'épidémie ou de pandémie. 60 p.

[20] Communauté métropolitaine de Montréal (2021). Rapport de la commission de l'environnement sur l'urgence climatique. 114 p.

3.4 Axe ruralité

Orientation 10 - La diversité et la vitalité des milieux ruraux comme éléments centraux d'un aménagement durable et d'une occupation dynamique des territoires

La protection du territoire agricole passe par un respect des objectifs poursuivis au PMAD et un soutien des initiatives de mises en valeur de ce territoire. Les interventions que font le gouvernement et certains mandataires de l'État en zone agricole contribuent à la perte de sols de bonne qualité, à une perte de superficie cultivable et, évidemment, déstructure le territoire agricole.

Le gouvernement doit faire preuve d'exemplarité dans le choix de localisation de ses équipements et infrastructures afin de protéger le territoire agricole. Les 19 municipalités rurales de la CMM jouent un rôle clé dans la protection du territoire agricole du Grand Montréal et font face à des défis particuliers. Ce rôle est reconnu et, avec la participation du gouvernement du Québec, reçoit une aide financière de la CMM pour la protection du territoire agricole, mais cette aide doit être pérennisée.

La Communauté reconnaît que les municipalités rurales doivent relever des défis quant au maintien de leur vitalité économique et sociale dans un contexte où leur territoire est à 80 % agricole. Dans le cadre d'un projet pilote s'étalant de 2019 à 2022, la Communauté, en partenariat avec le gouvernement du Québec, a instauré le Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole afin de soutenir les municipalités rurales dans leur effort collectif de protection des terres agricoles. Une aide financière de 20 M$ financée à parts égales par la Communauté et le gouvernement du Québec est répartie entre les 19 municipalités rurales du territoire de la Communauté. Cette mesure financière est possible grâce à la solidarité des municipalités de la CMM envers les municipalités rurales.

Le Programme vise à soutenir le rôle de gardienne du territoire agricole de la Communauté assumé par les municipalités rurales en compensant une part des pertes de revenus fonciers qu'elles auraient obtenus en s'urbanisant. La compensation financière annuelle équivaut aux revenus nets que génèreraient 10 ans de développement résidentiel. Il s'agit d'une solution novatrice pour gérer autrement le territoire.

La Stratégie doit

Soutenir les municipalités rurales dans leur rôle de gardiennes du territoire agricole notamment en pérennisant le Programme de compensation aux municipalités rurales pour la protection du territoire agricole de la CMM et considérer son application à d'autres municipalités rurales du Québec.

3.5 Axe finances et fiscalité

Orientation 11 - Des choix éclairés en matière de planification et de fiscalité contribuant à des finances publiques saines et à un aménagement durable du territoire au bénéfice de tous

La fiscalité municipale encadre les règles de financement des municipalités locales. La fiscalité municipale devrait soutenir, faciliter et encourager un aménagement durable du territoire. Par conséquent, l'aménagement doit orienter la fiscalité municipale et non l'inverse.

La *Loi sur la fiscalité municipale* de 1980 a accordé aux municipalités locales une autonomie de financement fondé sur le recours à l'impôt foncier et nous laissons le soin à nos municipalités de se prononcer à ce sujet. Pour sa part, la Communauté est préoccupée par les impacts de la hausse ininterrompue des prix fonciers amorcée au tournant du 21e siècle.

La hausse des prix fonciers exerce une forte pression sur l'élargissement de la région métropolitaine de Montréal. Plus précisément, la hausse des valeurs foncières au centre occasionne un déplacement de plusieurs activités vers la périphérie immédiate et éloignée. Par conséquent, la région métropolitaine continuera son expansion, ce qui, en dehors de la Communauté qui est dotée d'un PMAD, sera propice à l'étalement urbain. Actuellement, la majorité des municipalités en croissance se situent de part et d'autre des limites du territoire de la Communauté.

Dans ce contexte, la Communauté est préoccupée par :

- les coûts d'acquisition de terrains voués à la protection et à la conservation des milieux naturels sur notre territoire;
- un financement équitable et durable du transport collectif métropolitain qui relève de l'ARTM et;
- les effets de débordement enregistrés dans nos systèmes de transport collectif et sur nos réseaux routiers.

Beaucoup de municipalités de la région métropolitaine souhaitent agir et entreprendre des projets de protection ou de conservation des milieux naturels sur leur territoire. Plusieurs se butent cependant à des obstacles majeurs et manquent d'outils pour y faire face. Les contestations et les poursuites judiciaires et les prix exorbitants demandés par les promoteurs immobiliers en sont des exemples concrets. Des modifications législatives sont demandées afin qu'une indemnité d'expropriation soit calculée sur la base de la juste valeur marchande et que soit élargi à toutes les municipalités, le droit de préemption.

L'enjeu de l'équité fiscale entre les contribuables dans le financement du transport collectif découle directement de l'étalement urbain observé au pourtour de la CMM. La croissance en territoire périmétropolitain engendre en effet des coûts pour les municipalités de la CMM. L'utilisation des réseaux routiers municipaux et des réseaux de transport en commun de l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARTM) par les résidents de la périphérie leur procurait, en 2018, un avantage estimé à plus de 40 M$ au détriment des municipalités de la CMM. Ce coût, directement attribuable à l'étalement urbain, ne fera que croître dans les prochaines années.

Par ailleurs, les municipalités du territoire périmétropolitain, si elles contribuaient au financement de l'ARTM, devraient payer un montant en fonction de leur richesse foncière uniformisée (0,01 $/100 $) et contribuer au déficit net des modes lourds et du réseau de bus selon l'utilisation qu'en font leurs résidents. De plus, les automobilistes du territoire devraient défrayer le droit et la taxe[21] d'immatriculation (30 $ et 50 $ respectivement) ainsi que la taxe sur l'essence (0,03 $/litre).

[21] En juin 2019, la Communauté a adopté le règlement 2019-79 concernant la taxe sur l'immatriculation de tout véhicule de promenade lequel impose une taxe annuelle de 50 $ de tout véhicule de promenade au nom d'une personne dont l'adresse correspond à un lieu situé dans son territoire ou celui de la Ville de Saint-Jérôme. À ce jour, ce règlement de

Les règles actuelles de financement du transport collectif ne correspondent pas à la réalité des déplacements en région métropolitaine et elles encouragent l'iniquité fiscale entre les contribuables.

La CMM a proposé aux municipalités locales et régionales contiguës au territoire métropolitain de conclure des ententes pour y développer l'offre de transport collectif. Établies en fonction des particularités de chaque milieu, ces ententes permettront d'assurer un financement équitable du transport en commun et de favoriser une densification intelligente par une planification intégrée de l'aménagement et du transport. Elles permettront de fixer des cibles de densité qui soutiennent le transport collectif et ainsi mettre en place, un réseau de transport en commun structurant qui répondra à la fois aux besoins de la population de la CMM et des municipalités de son pourtour.

Depuis plusieurs années, la CMM revendique des sources de financement stables et récurrentes afin de répondre aux besoins d'exploitation, de maintien des actifs et de développement tout en assurant un niveau acceptable des contributions municipales[22]. L'introduction progressive de mesures écofiscales visant la tarification de la congestion selon l'évolution de l'offre en transport collectif est nécessaire afin d'assurer une alternative à l'utilisation de l'automobile et conséquemment, à réduire graduellement la dépendance à la taxe sur l'essence.

La mise en place de nouvelles sources de financement et de mesures écofiscales a par ailleurs été recommandée par la commission de l'environnement dans le cadre de son mandat sur l'urgence climatique.

La Stratégie doit

Soutenir une meilleure équité fiscale entre les contribuables (peu importe leur localisation) en matière d'aménagement et de financement dont en transport collectif, notamment par la conclusion d'ententes aménagement-transport entre la CMM et son pourtour, l'introduction de nouvelles sources de financement dont des mesures écofiscales.

la Communauté n'est pas en vigueur puisqu'elle est toujours dans l'attente de la conclusion d'une entente relative à la perception de la taxe sur l'immatriculation de tout véhicule de promenade entre la Communauté métropolitaine de Montréal et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)

[22] Communauté métropolitaine de Montréal (2019). Rapport de la commission du transport sur les sources de financement du transport collectif dans le Grand Montréal. 71 p.

4- CONCLUSION

La Communauté salue la volonté du gouvernement du Québec de se doter d'une Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires et de replacer au cœur des préoccupations du gouvernement l'aménagement et le développement durables du territoire afin de relever les défis du 21e siècle que présentent notamment l'étalement urbain et les changements climatiques.

La volonté du gouvernement de mieux aménager le territoire et de moderniser nos façons de faire est donc bien accueillie. Il est aussi reconnu que les réalités territoriales doivent être prise en compte toutefois, cette reconnaissance ne doit pas se faire au détriment de la vision 2042 mise de l'avant ni de l'atteinte des objectifs qui seront fixés.

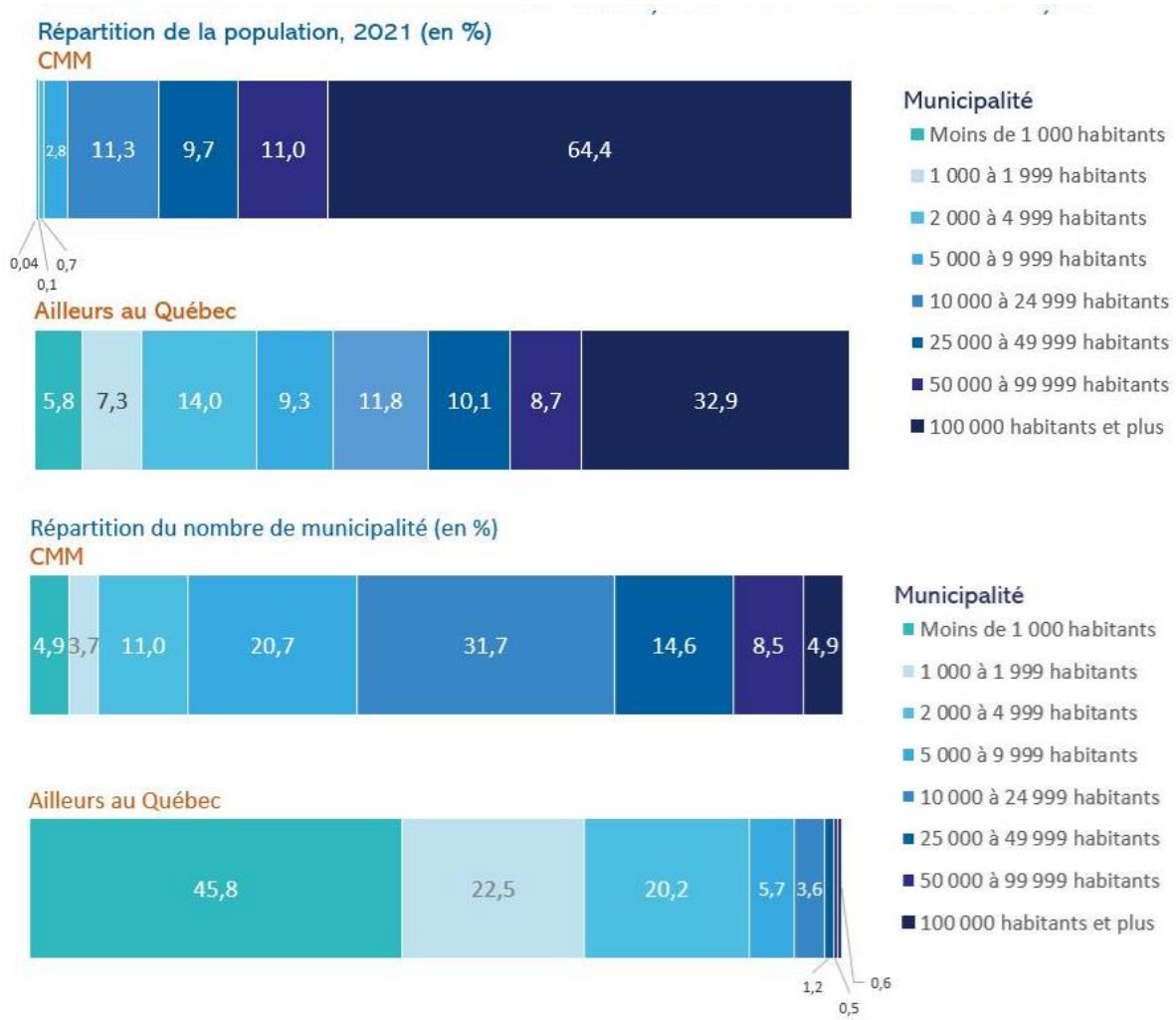
Depuis 2011, les élus de la CMM mènent une action coordonnée sur un territoire composé d'un éventail de réalités territoriales. Cette action concertée a fait ses preuves, comme le démontre le plus récent bilan de la mise en œuvre du PMAD. En faisant évoluer les pratiques en aménagement du territoire, il a été possible d'endiguer l'étalement urbain sur le territoire de la CMM, de développer des milieux de vie complets, denses et compacts selon les principes TOD, de protéger et de mettre en valeur les territoires agricoles et naturels, d'augmenter la résilience face aux inondations ainsi que d'accroître l'utilisation du transport collectif et actif au bénéfice de près de la moitié (48 %) de la population du Québec. L'expérience acquise par la Communauté dans l'élaboration et la mise en œuvre de son PMAD est exportable et doit être mise à profit dans la détermination des actions de la Stratégie.

Cela étant dit, des défis subsistent. L'équité fiscale et la cohérence des règles d'aménagement applicables entre la CMM et son pourtour en sont un exemple et doivent être résolues afin que les efforts consentis au sein de la CMM ne soient pas annulés. À cet égard, et tel qu'exposé à la section précédente, la Communauté avance des pistes de solutions prometteuses qui doivent être prise en compte par la Stratégie.

La Communauté s'attend par ailleurs que la future stratégie nationale s'appuie sur une analyse fine et à jour du territoire. Ceci implique que pour le territoire de la CMM il faut prendre en compte les limites administratives de son territoire ainsi que la zone d'influence métropolitaine afin de bien comprendre les interrelations qui sont à l'œuvre. La Communauté est disponible pour collaborer avec le MAMH et partager les données et les analyses produites pour le territoire de la CMM et son pourtour par l'Observatoire Grand Montréal.

Pour mener à terme l'élaboration de la Stratégie et éventuellement sa mise en œuvre, il est aussi nécessaire que le gouvernement reconnaisse au sein de la Stratégie le rôle exercé par les communautés métropolitaines comme un acteur de premier plan en aménagement et en développement du territoire, de même qu'un partenaire d'expérience pour opérationnaliser le changement souhaité d'ici 2042.

ANNEXE I – DISTRIBUTION DE LA POPULATION DES MUNICIPALITÉS DE LA CMM ET DU RESTE DU QUÉBEC



Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Décret de population 2021. Traitement : CMM, 2021.

ANNEXE II – SOMMAIRE DU SUIVI DU PMAD (ÉDITION 2021)

ORIENTATION 1 : DES MILIEUX DE VIE DURABLES

SOMMAIRE DU SUIVI

CIBLE CLÉ

Orienter **40 %** voire **60 %** de la croissance des ménages dans les aires TOD **D'ICI 2031**

BILAN

De 2011 à 2019, **41,3 %** des logements ont été construits dans les aires TOD

CIBLE CLÉ

Augmenter de **6 %** la superficie des terres cultivées **D'ICI 2031**

BILAN

De 2012 à 2018, la croissance de la superficie des terres en culture a été approximativement de **1,5 %**

AUTRES CONSTATS

Développement en aires TOD

- Densification des aires TOD dans les cinq secteurs de la région
- Les appartements en copropriété ou en mode locatif représentent 95 % des nouveaux logements construits en aires TOD
- Près des trois quarts des aires TOD atteignent maintenant leur seuil minimal de densité
- Les seuils minimaux de densité demeurent plus difficile à atteindre dans les aires TOD situées hors des quartiers centraux de Montréal
- Planification de 45 projets novateurs appuyée par le Programme d'aide financière à la conception des aires TOD

Développement hors TOD

- La densification du périmètre d'urbanisation se poursuit également à l'extérieur des aires TOD
- Les logements à plus forte densité viennent diversifier l'offre d'habitation dans les couronnes de la région
- Les seuils minimaux de densité hors TOD sont maintenant atteints, voire surpassés, par presque toutes les MRC du Grand Montréal

Zone agricole

Plusieurs nouvelles initiatives métropolitaines viennent appuyer la protection et la mise en valeur de la zone agricole du Grand Montréal

Pôles économiques

Le nombre d'emplois dans les pôles économiques demeure stable, mais la proportion de l'emploi total dans ces pôles tant à diminuer

ORIENTATION 2 : DES RÉSEAUX DE TRANSPORT PERFORMANTS ET STRUCTURANTS

SOMMAIRE DU SUIVI

CIBLE CLÉ

Hausser à **30 %** la part modale du TC à la période de pointe du matin **D'ICI 2021** et à **35 %** **D'ICI 2031**

BILAN

De 2008 à 2018, lente augmentation de la part modale du transport en commun, qui passe de **25 % à 26 %**

AUTRES CONSTATS

Une lente progression de la part modale du transport collectif, mais des projets structurants en cours de développement qui devraient permettre une progression plus rapide d'ici 2031

52 % de la population du Grand Montréal demeure dans des milieux propices aux déplacements en transport en collectif

Des coûts associés à la congestion routière qui excèdent **4 G$**

Croissance de l'utilisation du vélo comme mode de déplacement, mais concentrée sur l'île de Montréal

34 %
du Réseau vélo métropolitain maintenant complété

Le tiers de la population du Grand Montréal demeure dans des milieux présentant une bonne accessibilité piétonne aux services et aux commerces

ORIENTATION 3 : UN ENVIRONNEMENT PROTÉGÉ ET MIS EN VALEUR

SOMMAIRE DU SUIVI

CIBLE CLÉ

Protéger **17 %** du territoire du Grand Montréal **D'ICI 2031**

BILAN

De 2012 à 2020, diminution de la superficie aquatique protégée, mais augmentation de la superficie protégée en milieu terrestre

Globalement, la part de la superficie totale protégée reste stable à **10,1 %**

AUTRES CONSTATS

Depuis 2012, augmentation de **975 ha** d'aires protégées terrestres

Depuis 2012, **810 ha** ont été protégés grâce à des projets d'acquisition appuyés financièrement par la CMM

Une proportion de couvert forestier qui est passée de **20,4 %** à **21,4 %** entre 2011 et 2019

Parallèlement aux **10,1 %** du territoire en aires protégées, **7 %** du territoire est constitué de couvert forestier bénéficiant de mesures de conservation grâce au PMAD

65 projets de mise en valeur de la Trame verte et bleue depuis l'entrée en vigueur du PMAD

46 sites et **286** immeubles patrimoniaux inscrits au Registre du patrimoine culturel du Québec

Source : Communauté métropolitaine de Montréal (2021). Cahiers métropolitains no. 9 – Suivi du PMAD édition 2021. 90 p.